

行政事件訴訟の検証による制度改革 —都市計画道路伊東大仁線訴訟を事例として—

Institutional reform from Verification of Administrative case litigation

小泉 祐一郎
Yuichiro KOIZUMI

(令和2年10月4日受理)

要旨

本稿は、行政活動において質量ともに重要度を高めている行政計画について、その法的・民主的統制の可能性と限界を考察し制度的な改革等の提案を行うものである。行政事件訴訟は、法律学において判例研究や判例批評が行われてきたが、その場合、法解釈の検討は行われるが、事実認定にまで遡って行われることは少ない。

本稿では、策定過程が論点となる行政計画を検討対象とするため、行政計画に関する行政学の研究成果も活用して事実認定から検証を行うものである。研究の手法は事例研究方式であり、都市計画道路伊東大仁線訴訟（以下「本件訴訟」という。）を検討対象とする。

本件訴訟は、行政計画の中でも国民の権利を制限する効果が法律に規定されている都市計画分野の行政訴訟であり、都市施設の都市計画の変更決定の合理性が問題となり、建築許可申請の不許可処分が取り消され原告が勝訴した事例として知られている。

本件訴訟は、都市計画基礎調査（交通量予測）の合理性と計画裁量が論点となった事例として知られているが、本稿では事実の検証により、都市計画基礎調査ではなく道路の基本計画が論点であり、かつ、本来、交通量予測は本件訴訟の結論には関係がないものであることを論証する。

そして、東京高等裁判所の判決の誤りとして、①行政計画の策定過程における関係者の調整によって新たな案が形成された事実を見過ごしたことで事実認定を誤ったこと、②行政計画の策定における勘案（＝考え合わせること）を求める都市計画法の趣旨を見過ごしたことで法解釈を誤ったこと、の2点を指摘する。

事例研究の結果を踏まえ、①都市計画における基礎調査、基本計画、個別都市計画という都市計画プロセスとこれらの相互関係を都市計画法で再整理して規定すること、②計画策定過程への住民参加の方法そのものについて住民の意向を反映する機会を設けること、③地方分権改革の成果を活用できるようにするため、地方自治体の実務者等が参加したオープンな専門家集団がサポーターとして機能する体制を構築すること、の3点を改革の方策として提示する。

キーワード：行政計画、都市計画プロセス、調整、勘案、住民参加、専門家集団

1 はじめに

本稿は、行政活動において量的にも質的にも重要度を増している行政計画に対する法的、民主的コントロール=統制・制御の必要性の認識を背景としている。特に、地方自治体においては、国の法律によって数多くの計画の策定が義務付け又は推奨され、また、国の様々な施策展開において地方自治体に計画の策定又は改定を求めることが目立つようになっている。

第1次地方分権改革によって、国の府省による地方自治体の個別の行政活動への関与は一定の制限がされたが、国の府省には、地方自治体の計画策定・改定への関与によって、府省の意図する方向に施策を誘導しようとする動きが見られる。特に、近年は行政計画の中でも基本計画の策定が益々目立つようになっている。

一方、住民にとっては、地方自治体の個別の行政活動の前提となる行政計画の存在を認知し関心を向けることは日常生活の中では現実的には難しく、住民が行政計画に関与する機会は、地方自治体の努力は見られるものの限定的である。

このため、行政計画の策定段階への住民参加の充実や、行政計画への異議申立手続の導入など民主的統制の強化を検討する必要があるが、権利を侵害された者については、裁判所による権利救済をより確保しやすくするための方策について検討する必要がある。これまで行政計画については、法律学と行政学がそれぞれの観点から研究対象として研究成果を積み重ねてきた。

本稿では、国民の権利を制限する効果が法律に規定されている都市施設の都市計画とその基本計画を対象に、法的、民主的コントロールの可能性とその限界について、法律学と行政学の両面から検討する。検討の方法としては、都市計画(変更)決定の合理性が論点となり原告住民が勝訴して確定した都市計画道路伊東大仁線訴訟を対象として、都市計画の変更決定に至る過程と訴訟における事実認定と法の適用・解釈を検証する事例研究方式で行う。なお、都市計画法の条項は、本件変更計画決定当時の条項・号で記載するため、法改正によるずれが生じているが、内容は現在と同じである。

2 法律学の観点からの行政計画の研究の特徴

法律学においては、法律による行政の原理や行政の活動の法的統制を重視する観点から、法律と行政計画の関係、行政計画と行政行為や給付との関係を考察するに当たり、行政計画を定義し分類すること、又は、あえて定義しないことが行われてきた。

行政計画の中でも都市計画決定については、取消訴訟の対象となるか否かが議論されてきたが、大橋(2019,pp316-323)は、司法と行政の対話を基調とした紛争解決として、取消訴訟を利用せず当事者訴訟によることのメリットを提示している。

(1)行政計画の定義

行政計画は多様であり、その定義、分類方法、効果も様々なものがある。塩野(2013,p213)は、宮田(1984,p15以下)を参照として示しつつ、「行政計画とは、行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」としている。宮田(1984,pp15-17)は、成田頼明、杉村敏正、西谷剛、広岡隆、原田尚彦、藤田宙靖らの行政計画の定義を紹介したうえで、共通する行政計画のメル

クマールを「目標設定・未来創造性と手段の複合性・総合性である」としている。宮田は行政計画を定義することを、あえて抑制したものと思われる。

西谷(2003,p5)は、「計画」を「目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合することによって示される活動基準」と定義しており、これを引用する文献も見られる。西谷のいう「活動基準」には、「基準」だけでなく基本計画(マスタープラン)の拘束性を語る際に通常用いられる「指針」も含まれるものと解される。西谷(2003,p85)は、「指針にも強弱があり、(中略)マスタープランの内容次第でその強弱が変化すると考えるべき」としており、基本計画を考察するうえで重要な指摘であると思われる。

本稿では、塩野(2013,p213)の定義を前提に論ずるものとする。

(2)行政計画の分類

行政計画の分類について、宮田(1984,pp12-15)は、一般的基準と法的に重要な基準の2つを述べており、これを表で整理すれば次のとおりである。宮田は、「わが国の行政計画は、指針的计划たるものが圧倒的に多い。」としている。

(表 1) 宮田の行政計画の分類

	区分の視点	区分の例	
一般的基準	対象領域	財政、経済、文教などの政策領域	
	プロセス又は具体化	計画(本来の意味の計画)と計画の執行	
		上位計画と下位計画	
		基本計画と実施計画	
	計画期間	短期計画と中長期計画と長期計画	
	計画範囲	総合計画と特定部門計画	
法的に重要な分類	計画の拘束性	指示的計画	通商白書、建設白書等
		誘導的計画	税の優遇や資金交付等を手段とする計画
		命令的又は規範的計画	私法形成的計画
			他の計画主体を拘束する計画拘束的計画
	侵害と給付	行政内部の指針的計画	
		侵害行政と給付行政の区分を計画の領域に転用	
		全国計画、都道府県計画、市町村計画	
		計画が法律に先行する場合と法律が計画に先行する場合	
	計画手続	住民の参加、聴聞・異議申し立て、計画の公表など	

また、西谷(2003, p54)は、行政計画を次のように分類している。

(表 2) 西谷の行政計画の分類

分類の視点		区分の例
内容別分類	対象事項別分類	土地に対して直接影響を与える物的計画と非物的計画
	階層別分類	基本計画と実施計画
効力別分類	外部効	規制効計画と給付効計画
	内部効	異種行政主体間効計画と同一行政主体間効計画

法律学では、法律を根拠とする計画の拘束力によって私人の権利を直接制限することになる計画(宮田のいう命令的计划のうちの私法形成的計画、西谷のいう外部効のうちの規制効計画)に多くの関心が向けられてきたが、非権力的な手法を用いる計画(宮田のいう誘導的计划)へも関心が向けられている。本稿では、私人の権利を制限することになる都市計画と都市計画の指針としての効力を有する行政内部の基本計画(宮田のいう行政内部の指針的计划、西谷のいう内部効の計画)に焦点をあてるものである。

3 行政学の観点からの行政計画の研究の特徴

西尾(1972,p3 以下)によれば、アメリカ行政学において計画は、行政管理機能の一つとして理解されていたが、どこの国でも共通して第一次世界大戦及び第二次世界大戦の戦時計画と経済政策の計画を契機として、管理の計画から公共政策の計画としての「政府計画」へと移行したとしている。西尾(1972,p10)は、分析的定義の性格を徹底した計画の共通の要素は、①未来性、②行動の提案、③行動系列の連関性であるとする。西尾(1972,p33)は、「政府計画」を「立法構想」と「行政計画」とに機能的に区分し、「行政計画」を「誘導計画」と「事業計画」に機能的に区分してみると、行政計画は、立法府と行政府、政府と業界、中央と地方の相互関係から理解されなければならないとしている。行政学においては、他の研究対象と同様に行政計画についても、政治と行政、政府の内部と外部、行政主体間や行政機関間、行政と住民といった関係者の役割分担・相互関係や調整過程に関心が向けられる傾向にある。

西尾(1972,pp7-8)は、機能概念としての「計画」(planning)と実態概念としての「計画」(plan)との区別を述べた上で、計画の政治学的行政学的分析には、機能ないし過程としての計画が重要であるとし、「計画」の機能が問題となるときでも、「定文の計画」とも呼ぶべき「計画」書よりも、むしろ「不文の計画」である「計画」書とその周辺に形成された了解が重要であるとしている。

行政学の行政計画への態度は、行政計画の意義を認め、その有効活用に期待する一方で、計画(又は人間)の合理性の限界にも注意をしている。この背景には、経営学分野のハーバート・サイモンの合理的意思決定の限界=限定的合理性の指摘やアメリカのPPBSを巡る議論、日本における行政計画の実証的な研究等の存在があると見られる。

4 本件訴訟の対象となった道路の概要

本件訴訟の対象となった道路は、昭和32年に都市計画決定が行われた都市計画道路伊東大仁線(1,320m)のうち、平成9年に都市計画の変更決定が行われた180m区間である。本件都市計画道路も道路法の道路である。道路法は、第3条で高速自動車国道、一般国道、都道府県道、市町村道の4種類を道路の種類として規定し、同法の第3章で、それぞれの道路の種類に応じて、道路管理者等を規定している。道路法の道路には道路の名称が定められている。都市計画道路の名称(本件訴訟では都市計画道路伊東大仁線)は、都市計画上の名称であって、一般的には、道路法の道路の名称が用いられている。都市計画道路伊東大仁線の大部分は、県道の中でも主要な道路の「主要地方

道」である伊東修善寺線(県道 12 号、9,613m)の一部区間である。県道には、主要地方道伊東大仁線(県道 19 号、7,215m)があり、都市計画道路伊東大仁線と混同されやすいが、全く別の路線である。

本件訴訟の対象区間を一部区間とする主要地方道伊東修善寺線は、伊豆半島の東側の海岸地域を南北に縦貫する国道 135 号と伊豆半島の中央部を南北に縦貫する国道 414 号、136 号(伊豆半島南部では半島の西海岸を縦貫)を、伊豆半島の南北のほぼ中間部で東西に横断して伊東駅周辺と修善寺駅周辺を結ぶ道路である。国道 135 号、国道 136 号、国道 414 号が伊豆半島を縦軸に結び、主要地方道伊東修善寺線が伊豆半島を横軸に結ぶネットワークを形成している。伊東駅と修善寺駅の間は路線バスで所要約 55 分である。広域的な幹線道路の機能としては、生活交通としての通勤・通学・買物や業務交通としての貨物輸送、地域外からの観光、消防車や救急車の目的地への移動などがあり、災害時の緊急輸送路ともなっている。

図 1 の都市計画道路伊東大仁線の位置図は、平成 25 年に静岡県交通基盤部が、静岡県内で整備が進む高規格道路(枠の破線で表示)である新東名高速道路、中部横断自動車道(静岡県～山梨県)、伊豆縦貫自動車道について説明するために作成し、様々な会議等で配布した「交通インフラ概要」の図を基に、筆者が道路等の名称を□で記載したものである。主要地方道伊東修善寺線は、伊東駅周辺の国道 135 号を起点として、修善寺駅近くで国道 136 号、国道 414 号と接続している。既存の道路が実線で表示されているが、主要地方道伊東修善寺線は国道並みの太さで表示されている。現在、伊豆縦貫自動車道は、沼津、三島方面から修善寺まで整備されており、さらに南部の下田方面の整備が進められている。伊豆縦貫自動車道の整備を説明する静岡県作成の資料においても、東名自動車道、新東名自動車道と伊豆縦貫道をネットワークすることで首都圏だけでなく中京圏や関西方面からの観光ルートを形成し、伊豆縦貫道から主要地方道伊東修善寺線を経て、伊豆の東海岸に周遊してもらう観光ルートの形成が示されている。道路交通センサスの交通量の調査結果は表 3 のとおりである。

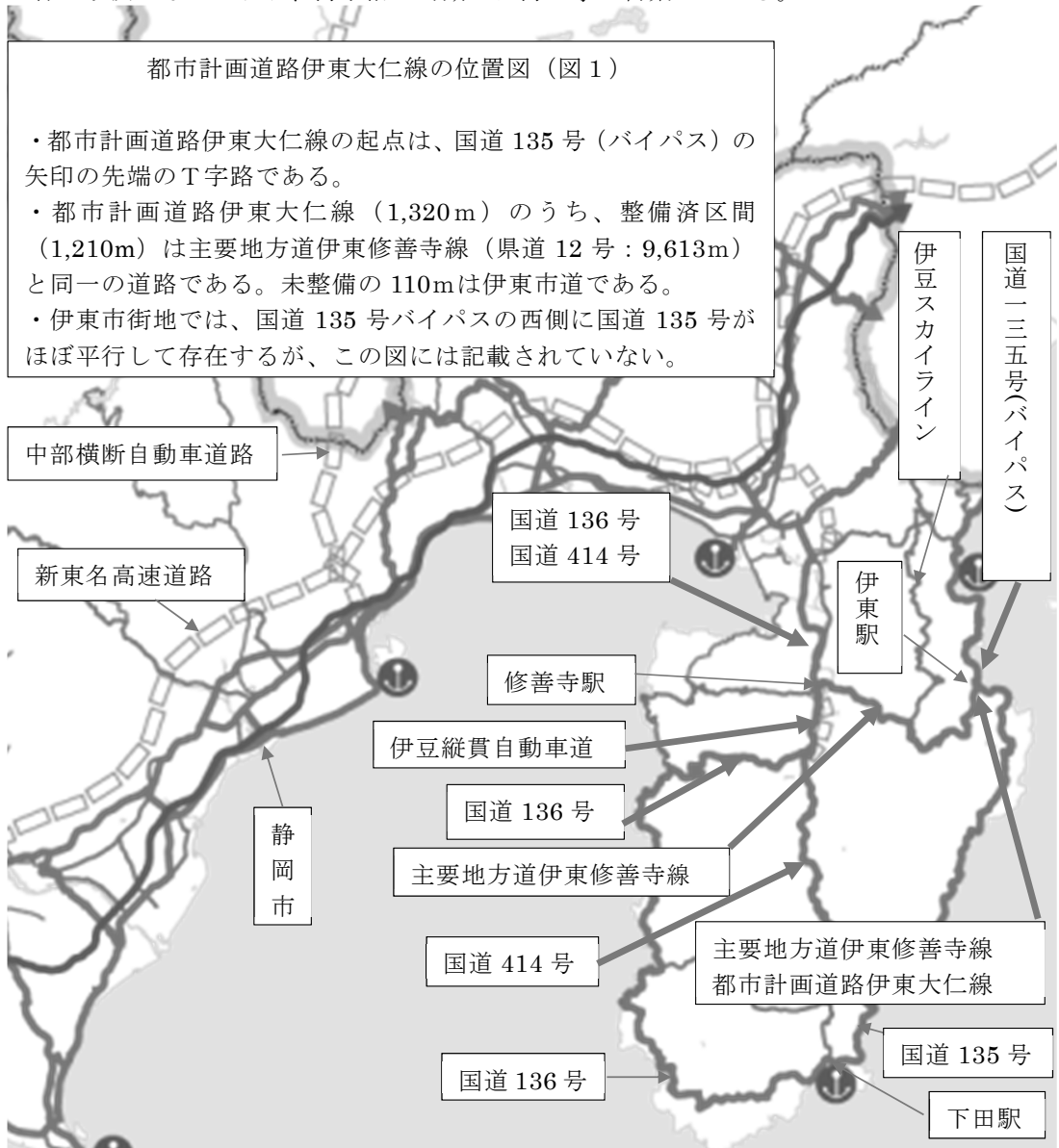
国道 135 号は、交通量の増大に伴って伊東市街地内で海岸部分にバイパスが整備され昭和 62 年に 4 車線で供用が開始された。昭和 32 年に国は、将来の国道 135 号バイパスの整備を見通して、国道 135 号バイパスから国道 135 号の間の伊東市道 110m と国道 135 号交差点、主要地方道伊東修善寺線の区間を併せた 1,320m を幅員 11m で都市計画決定した。筆者が主要地方道伊東修善寺線の沿道で長年営業している商店主等の聞き取りを行ったところ、少なくとも 1964 年の東京オリンピックの際には現在の商店等の建物は現在の位置に存在していたが、当時は歩道はなく側溝があったとのことであるので、主要地方道伊東修善寺線の整備は、相当早い段階で行われたものと見られる。筆者が本件訴訟の対象となった主要地方道伊東修善寺線の幅員を車の通らない早朝に実測したところ、写真 1 の地点で、北から側溝 70cm、歩道 118cm、路肩 48cm、車道(白線、センターライン含む)715cm、路肩 46cm、歩道 120cm、側溝 70cm であり、側溝を除いた道路の幅員は、1,047cm となっており、昭和 32 年の都市計画決定の幅員 11m と概ね一致する。他の地点でも実測したが、ほぼ同様の状況であった。

主要地方道伊東修善寺線は伊東市街地では、市街地の骨格を形成する道路であり、沿道は商業系の用途地区で建物が立ち並んでいる。周辺には、伊東温泉の温泉旅館や

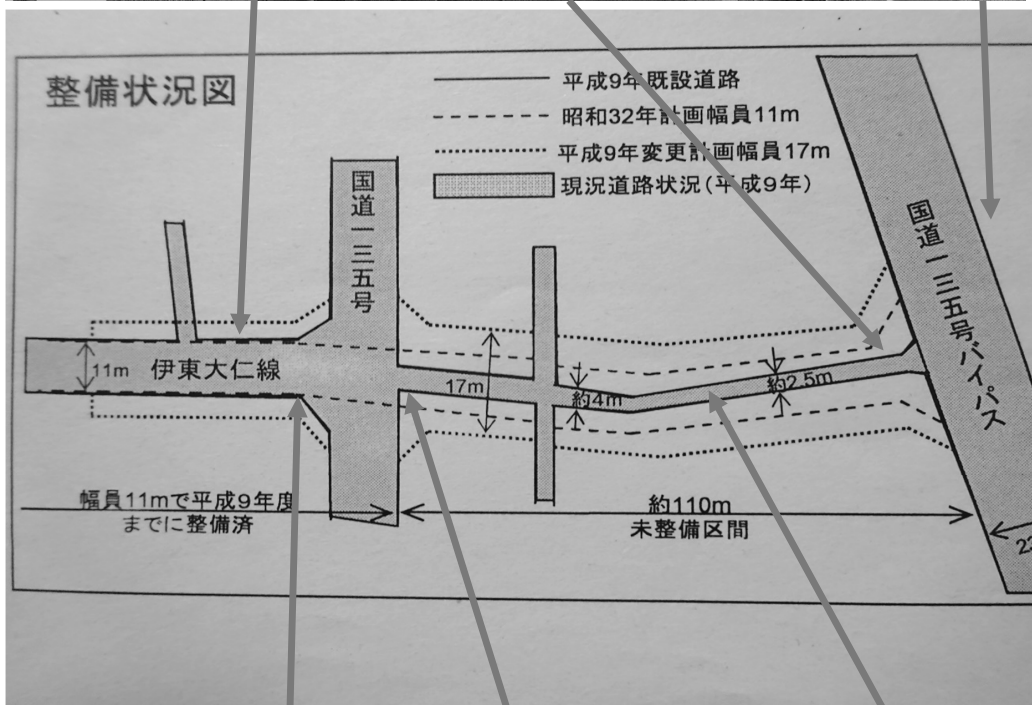
ホテルがあり（現在は軒数は減少した）、かつては、市役所、商工会議所、伊豆信用金庫の本部、地方銀行の支店も立地していた。

国道 135 号バイパスから国道 135 号の間の伊東市道は、平成 9 年の変更計画決定当時は、幅員約 4m から約 2.5m であったとされている。現在は、写真 5 の地点で 333 c m、写真 6 の地点で 360 c m、写真 2 の地点で 337cm となっており、平成 9 年当時に比べると最少幅員の箇所が少し拡幅されているが、車両は一方通行となっている。

国道 135 号バイパスの東側の海岸は、写真 3 のとおり「オレンジビーチ」という名称の砂浜となっており、海水浴の時期には海の家が営業している。



平成9年静岡県作成の整備状況図（図2）と令和2年9月の現況写真（筆者撮影）
（写真1） （写真2） （写真3）



（写真4）

（写真5）

（写真6）

(表 3) 主要地方道伊東修善寺線の道路交通センサス結果（平日：12 時間交通量）

	歩行者	自転車類	二輪車類	自動車類	混雑度
平成 2 年	22	6	512	11, 230	—
平成 6 年	43	43	245	8, 567	—
平成 9 年	8	9	336	9, 843	1. 03
平成 11 年	27	5	311	11, 895	1. 03
平成 17 年	67	20	380	13, 371	1. 12
平成 22 年	44	—	—	13, 770	1. 23
平成 27 年	695	174	—	12, 961	1. 23

＊平成 2 年～17 年は伊東市街地西側入口付近、平成 22 年・27 年は市街地の中央付近

5 本件訴訟において静岡地方裁判所が認定した主な事実

(1) 都市計画の変更計画決定に至る経緯

昭和 32 年に国は、主要地方道伊東修善寺線の約 1,210m と伊東市道約 110m の計 1,320m を幅員 11m で整備するという都市計画決定をした。訴訟当時の都市計画道路としての名称は、都市計画道路伊東大仁線である。

県道である主要地方道伊東修善寺線は幅員約 11m で整備されたが、伊東市道約 110m は、幅員約 4m から 2.5m のまま未整備であった。未整備の理由は、判決文によれば、静岡県と伊東市のどちらが整備するかについて合意ができなかったためとされている。

昭和 62 年に国道 135 号バイパスが 4 車線で供用開始されることになり、昭和 61 年の伊東市総合計画では、国道 135 号と国道 135 号バイパスの間の伊東市道の未整備区間を早期に整備を図ることとされた。

昭和 63 年に伊東市中心市街地で大火が発生し、平成元年度に伊東市は、中心市街地地区更新基本計画を策定し、都市計画道路伊東大仁線については、全線で 16m 又は 17m に幅員を変更することなどが検討され、特に未整備の伊東市道 110m 区間(国道 135 号から国道 135 号バイパスまで)が短期に整備されるべき優先度の高いものとされた。

平成 2 年に国と静岡県は道路交通センサスを実施し、平成 3 年に伊東市は市内交通量調査を実施した。

伊東市は約 30 年ぶりに道路網計画を策定するため、交通量調査等のデータを基に、平成 6 年 3 月に伊東市全域を対象とした都市計画道路の道路網の基本計画(マスタープラン)(以下「道路網計画」という。)を平成 12 年を中間目標年次、平 22 年を最終目標年次として策定した。道路網計画では、伊東市の将来の道路網の姿を構想し、新たな環状道路の整備や都市計画道路伊東大仁線の拡幅等を今後整備すべき路線とした。

伊東市は伊東市道 110m 区間の整備のため単独事業として、昭和 63 年ころから測量、地元説明を行い、平成 4 年から平成 6 年に測量、建物調査、不動産鑑定を行い、平成 7 年には一部用地を買収した。平成 7 年 8 月には都市計画道路伊東大仁線都市計画変更資料作成業務報告書(以下「計画変更資料」という。)を作成した。(静岡地裁は「伊東市が作成した」としているが、委託先から市への調査報告書の提出と見られる。)

平成 7 年に伊東市は、伊東市道 110m 区間の都市計画の変更のために県と本格的に協議を開始したが、県は都市計画道路伊東大仁線の全線(1,320m)を変更すべきとの意見であった。意見調整により、県は全線の変更が無理であっても伊東大仁線と伊東駅からほぼまっすぐに南下する道路を利用した環状道路網の形成を考え、少なくとも国道 135 号バイパスから 360m 区間(110m 区間を含む)の変更を強く主張した。同年 7 月、伊東市は地元説明会を開催し 3 つの異なる案を説明した(市道 110m については幅員 17m)。

平成 8 年に伊東市と県は、伊東市中心街の環状道路を形成するため、360m 区間を変更する案を形成した。同年 4 月、伊東市は地元説明会(地区の役員等が対象と見られる)を開催し 360m 区間を変更する案を説明し、同年 5 月 360m 区間の住民を対象とした説明会を初めて開催した。同年 7 月にも 2 回開催したが住民からは反対意見が出された。

平成 8 年 8 月～9 月、伊東市と県は協議の結果、360m 区間の地権者などに対する地元説明会の回数が少ないことから、360m 区間の幅員を変更するのは時時尚早であると判断した。都市計画道路伊東大仁線と国道 135 号バイパスを接続して道路ネットワークを機能させ、また、都市計画道路伊東大仁線と国道 135 号との交差点にも右折車線を設けることにより、同交差点においても安全円滑に交通処理するため、起点から 180 m の区間について、都市計画の変更をすることとした。同年 9 月、伊東市は地元説明会を開催し、国道 135 号バイパスから旧静岡銀行前までの 180m 区間の案を提示した。

平成 8 年 10～11 月、伊東市は県の都市計画部署及び街路事業部署と下協議を行い、同年 11 月に伊東市は静岡県に事前協議を行い、同年 12 月に伊東市は静岡県に都市計画の変更を申し出た。同年 12 月に静岡県は伊東市に対し都市計画の案の意見照会を行い、伊東市は都市計画審議会の審議を経て平成 9 年 2 月に静岡県の意見照会に異存なしと回答した。静岡県は平成 9 年 1～2 月に都市計画案の縦覧・意見書受付を行い、静岡県都市審議会の審議を経て、平成 9 年 3 月 25 日、本件変更計画を決定した。

6 本件訴訟の提起と判決確定に至る経緯

平成 9 年 6 月 23 日、本件訴訟の原告以外の者を含む計 14 名は、都市計画の変更決定の取消訴訟を提起した(この訴訟は平成 15 年 7 月に原告が取り下げ)。

平成 9 年 7 月、原告 A は、変更決定により建築制限のある場所に都市計画法第 53 条に基づく建築許可を申請し、同年 8 月、静岡県知事は原告 A の建築許可申請を不許可とした。同年 10 月、原告 A は、建築不許可処分の取消訴訟(以下「甲事件」という。)を提起した。

平成 10 年 4 月、原告 B らは、変更決定により建築制限のある場所に都市計画法第 53 条に基づく建築許可申請をした。同年 5 月、静岡県知事は、原告 B らの建築許可申請を不許可とした。同年 7 月、原告 B らは、建築不許可処分の取消訴訟(以下「乙事件」という。)を提起した。

平成 15 年 11 月 27 日、静岡地方裁判所は、甲事件、乙事件ともに原告の請求を棄却した。平成 15 年 12 月、甲事件、乙事件の原告は、東京高等裁判所に控訴した。

平成 17 年 10 月 20 日、東京高等裁判所は、甲事件、乙事件ともに原判決を取消し、建築不許可処分を取り消した。

平成 17 年 12 月、静岡県知事は最高裁判所に上告したが、平成 20 年 3 月 11 日、最高裁判所第三小法廷は上告審として受理せず上告を棄却した。

7 訴訟の争点と静岡地裁の判断

静岡地裁の判決で示された争点は次の 2 点である。静岡地裁も東京高裁も争点イについては判決の結論に関係していない。

ア 都市計画の変更決定の計画内容に裁量を逸脱又は濫用した違法があるか。

イ 都市計画の変更決定手続に違法があるか。

静岡地裁の判決で示された判断のうち、東京高裁の判決に関わる車道の拡幅について整理すれば、次のとおりである。

① 裁量権の逸脱について

都市計画の基準が、一般的かつ抽象的な基準であるのは、都市施設の適切な規模や配置といった事項を一義的に定めることができないことから、様々な利益を比較考慮し、これらを総合して政策的、技術的な裁量によって決定せざるを得ないからである。したがって、このような判断は、技術的な検討を踏まえ、一つの政策として都市計画を決定する行政庁の広範な裁量に委ねられているというべきであって、都市施設に関する都市計画の決定は、行政庁がその決定について委ねられた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認められる場合に限り違法となるものと解される。

被告の判断の前提として、110m 区間を整備することが必要であると考えた伊東市の判断は十分に理解できるところであるし、それが県との調整や地元住民への説明状況等を考えて、最終的に、被告の判断として、国道 135 号バイパスだけでなく、国道 135 号線への右折レーンも設置することとされ、そのために必要とされる 180m 区間の整備となったこともやむを得ない判断であったといわなければならない。

② 本件変更決定の理由について

本件変更決定には、理由として「増大する自動車交通を円滑に処理し、安全、快適な歩道空間を確保するため本案のとおり変更する」と記載されている。本件変更決定は、原計画決定の変更としてなされたものであるから、自動車交通の増大があったかどうかは、被告主張のとおり、原計画決定時と比較してなされるべきであり、5 年ごとの基礎調査の数値と対比すべきものではない。

③ 原告の主張について

都市施設に関する都市計画を決定するについて、法第 13 条第 1 項第 6 号に定める「土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案」する際には、基礎調査その他の実証的なデータに基づいて判断される必要がある。したがって、交通等の現状及び将来の見通しの判断の前提となった資料に合理的な根拠がなく、著しく不合理な予測をしている場合には、同資料に基づく政策判断が、行政庁に与えられた裁量権の範囲を逸脱しているとされる場合もあり得る。

ア 道路網計画について

道路網計画は、まず、交通量調査等に基づき現況と課題を分析し、将来交通需要推計等に基づき将来像と交通体系を立案し、交通体系計画案に評価を加え、その結果を交通体系計画案にフィードバックしながら、将来交通網マスタープランを策定し、最終的に整備計画をまとめるという手順で作成されており、手法に不合理な点は見いだせない。基礎調査との関係では、少なくとも、平成3年度市内交通量調査、平成2年度道路交通センサスデータを参照しており、基礎調査を一応踏まえているといえる。

予測の手法は、第5次基本計画で旧伊東地区の一部は人口が減少すると予測していたことに反しているが、道路網計画が採用した方法が発生集中交通量の予測に用いられる一手法であること、また、全市のゾーンごとの発生交通量を配分するには手間がかかるので、簡易な方法を用いることもあり得るとすれば、道路網計画が著しく不合理な手法を採用したとまではいえない。道路網計画の人口予測は高めに設定されてしまっている問題はあがるが、それでも上位計画の予測数値を上回ってはいないので、著しく不合理であるとまではいえない。以上のとおり、道路網計画は、その策定根拠となった数値、例えば伊東大仁線に関する発生集中交通量の推計などにやや慎重さを欠くといえる部分があるが、全体としては明白な誤認、著しい不合理な判断はない。

イ 計画変更資料について

道路網計画の伊東大仁線の交通量予測が個々の推計の過程で大きくなっているの、計画変更資料の予測交通量もやや過大に設定されているきらいがある。交差点解析は、110m区間の予測交通量については、目標年次である平成22年の4,100台/日ではなく、平成12年の8,200台/日を用いている。道路網計画では、市街地の南側に4車線の環状道路を整備する計画が実現する結果、流入していた通過交通が排除されるために伊東大仁線の交通量が減少すると予測しているのであるから、環状道路が整備されるまでの間に110m区間で交通処理ができなければ、市内の道路交通に支障を来すと考えられるので、平成12年の計画交通量を基に交差点解析を行ったこと自体が明らかに不合理があるとはいえない。また、交差点の交通量を長期にわたって正確に予測することは困難なことが多いから、より確実な短期の計画交通量を基に交差点解析を行ったことが著しく不合理であるとまではいえない。

国道135号バイパスと伊東大仁線の交差点の信号サイクルは、伊東大仁線の青信号の時間が15秒となっているので、青信号の期間が歩行者が必要な時間より短くなってしまい、歩行者が安全に道路を横断することができなくなってしまっている。これは、不合理である。原告の計算によれば、例えば、信号サイクルの時間を60秒より長くし、その分を伊東大仁線の必要青時間に割り振ると、計算によっては、右折車線を設けなくとも、交通量が交通容量を上回らないとされる。

ウ 道路構造令の適用について

道路法は、道路一般に適用があり、道路構造令は、道路を新設し又は改築する場合における道路の一般的技術基準を定めるものであるから、本件変更決定を行う際にも、これを適用しなければならない。道路構造令第27条第2項は、「道路が平面で交差し、又は接続する場合においては、必要に応じ、屈折車線、変則車線若しくは交通島を設け、又は隅角部を切り取り、かつ、適当な見とおしができる構造とする」と定めている。しかし、昭和58年2月発行の道路構造令の解説と運用（以下「解説と運用」とい

う。)では、右折車線は原則として交差点の基本的な構成要素として、すべての交差点に設置するものとしている。このような方針は、屈折車線の設置等により、交差点の交通容量を増大させ、事故の発生を減少させようとした趣旨からは望ましいものであって、決して不合理な取り扱いであるということとはできない。

④ 総括

以上を総合すると、本件変更決定を違法とするような重大な裁量権の逸脱、濫用は認められず、本件変更決定は適法である。したがって、本件変更決定が違法であることを前提とする原告らの請求には理由がないから、これを棄却する。

8 東京高等裁判所の判決

東京高等裁判所の判決の要点を整理すれば、次のとおりである。

① 裁量権

都道府県知事は都市計画を決定するについて一定の裁量を有するものといえるが、その裁量は都市計画法第 13 条第 1 項各号の定める基準に従って行使されなければならないのであって、それが上記の基準に照らして、著しく逸脱するものであるときは、当該決定は、同条項各号の趣旨に違反し、違法となると言わざるを得ない。

② 都市施設の都市計画決定の基準

都市施設の都市計画は、法第 11 条第 1 項第 6 号に定める基準に従い、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置するように定めることを要するのであり、しかも、この基準を適用するについては、同項第 14 号により法第 6 条第 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づくことを要するとされている。法第 13 条第 1 項第 14 号、第 6 号の趣旨は、法第 6 条第 1 項により、都市計画に関する基礎調査として、建設省令で定めるところにより、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用その他建設省令で定める事項に関する現況及び将来の見通しについての調査が行われることを受け、都道府県知事が、都市計画に都市施設を定めるに当たっては、上記基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等についての現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを踏まえて、合理的な判断がされ、都市施設が適切な規模で必要な位置に配置しようとするにあるものと解される。

したがって、法は、上記基礎調査の結果が客観性のある合理的なものでなければならず、かつ、その基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等の現状が正しく認識され、かつ、将来の見通しが的確に立てられ、これらが都市計画において勘案されることを要するものとしているというべきである。

そうすると、当該都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くために土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにもかかわらず、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画決定がされたと認められるとき、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されたが、都市計画を決定するについて現状の正しい認識及び将来の的確な見通しを全く考慮しなかったと認められるとき又は

これらを一応考慮したと認められるもののこれらと都市計画の内容とが著しく乖離していると評価することができるなど法第 6 条が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されることなく都市計画が決定されたと認められるから、当該都市計画の決定は、法第 13 条第 1 項第 14 号の趣旨に違反して違法となると解するのが相当である。

③ 道路網計画

道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測は、その基礎的数値として平成 22 年における伊東大仁線沿線地区に当たるゾーンの可能収容人口の残容量を採用しているが、可能収容人口の残容量を用いて交通量の予測をすることの合理性自体が明らかとはいえないばかりか(当該ゾーンの可能収容人口の残容量と人口の増加との関連性を解明するに足りる証拠もない。)、結果的に現実に人口減少傾向が見られるゾーンほど可能収容人口の残容量が多くなり、それに対応して将来予測される交通量も増加するという予測手法の構造自体合理性を欠くものといわざるを得ないし、また、交通量予測の基本となる伊東市の平成 22 年における総人口の予測について、過大に設定されてしまっているという問題があり、合理性に疑いのあるものといわざるを得ない。したがって、道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ない。

④ 計画変更資料

したがって、上記道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ず、被控訴人が平成 22 年における伊東大仁線の 110m 区間の利用交通量を 1 日当たり 4,100 台であると推計して、この数値を根拠に、伊東大仁線が道路構造令第 3 条所定の第 4 種第 2 級の道路で、同令第 27 条第 2 項により右折車線を設ける必要があると判断したことも、合理性を欠くものといわざるを得ない。

計画変更資料は、国道 135 号バイパスの交差点解析を根拠に、右折、左折の 2 レーンを設ける必要があると結論付けているが、その条件設定が合理性を欠くものであったといわざるを得ないのみならず、上記交差点解析の基礎となった計画交通量について、目標年次である平成 22 年の計画交通量を基準とせずに、平成 22 年の計画交通量の約 2 倍に当たる平成 12 年の計画交通量のみを解析の基準としている点においてもその合理性を肯定することは困難というほかはなく(この合理性を認めるに足りる根拠も提出されていない。)、したがって、計画変更資料の交差点解析をもって右折車線の設置の必要性の根拠とすることはできないというべきである。

⑤ 未整備区間の整備の必要性和道路構造令の適用

確かに、伊東大仁線のうち 110m 区間だけが未整備で幅員 2.5m から 4m の一方通行となっており、国道 135 号バイパスが 4 車線で供用開始となった昭和 62 年 7 月ころ以降は同バイパスと国道 135 号線の間に相当する 110m 区間の整備が特に優先度の高いものとされてきたのであって、110m 区間を整備して伊東大仁線を国道 135 号バイパスに接続することを都市計画の内容とすること自体にはうなずける面がある。

しかしながら、本件変更決定により原計画決定を変更する以上、変更の結果定めら

れることとなる新たな都市計画の内容は、法第 13 条第 1 項第 6 号の定める基準に従って定められなければならないのであり、110m 区間を整備して伊東大仁線を国道 135 号バイパスに接続することを所与の前提として道路構造令の規定だけを根拠に本件変更決定が必要であるということとはできない。

⑥ 総括

ア 変更決定

被控訴人は、本件変更決定により、都市計画を新たに定めるについて、これらは、法第 6 条第 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置するように定めたものであることを主張立証することを要する。

そして、拡幅の根拠は右折車線の設置と歩道の拡幅とにあるから、これらを必要とする合理性が問題となるところ、上記 4、5 のとおり、被控訴人が本件変更決定をするに当たって勘案した土地利用、交通等の現状及び将来の見通しは、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くものであったために合理性を欠くものであったといわざるを得ない。

そうである以上、本件変更決定は、そのような不合理な現状認識及び将来の見通しに依拠してされたものであるから、法第 6 条第 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づき、都市施設が土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置するように定めることを規定する法第 13 条第 1 項第 14 号、第 6 号の趣旨に反して違法であるというべきである。

イ 建築許可申請の不許可処分

本件変更決定は違法であるから、被控訴人が控訴人の許可申請に対して、当該申請に係る建築物の建築が本件変更決定による都市計画施設に関する都市計画に適合しないことを理由とした不許可処分は違法である。

9 事件の事実認定の検討—基礎調査

(1) 都市計画基礎調査の該当性の事実認定

東京高裁が本件変更決定を違法としたのは、都市計画に関する基礎調査の結果に合理性がないことが理由である。

本件訴訟では、何が「都市計画に関する基礎調査(以下「基礎調査」という。)」に該当するのかについて、静岡地裁と東京高裁では事実認定が異なっている。静岡地裁は、道路網計画について、「少なくとも、平成 3 年度市内交通量調査、平成 2 年度道路交通センサスデータを参照しており、基礎調査を一応踏まえているといえる。」としており、平成 3 年度市内交通量調査、平成 2 年度道路交通センサスデータを基礎調査であるとしている。

東京高裁は、「法第 6 条の定める基礎調査の一つである交通量調査が行われた平成 3 年以降」と記述しており、平成 3 年度市内交通量調査を基礎調査の一つであるとしている。本件訴訟では、平成 3 年度市内交通量調査、平成 2 年度道路交通センサスデータについては、その合理性が問題とはなっていないのであるから、東京高裁の判決が

基礎調査に合理性がないとし、「道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ず」としていることから、平成 6 年 3 月策定の道路網計画も基礎調査として事実認定しているものと解される。

一方、東京高裁は、平成 7 年 8 月作成の計画変更資料を基礎調査であると認定したか否かは明確ではない。東京高裁は、道路網計画の伊東大仁線の将来交通量の予測の合理性を問題とし、道路網計画の予測を基礎として、計画変更資料において平成 22 年における未整備の 110m 区間の利用交通量を 4,100 台と推計したことの合理性を問題としている。予測の合理性が問題となった原因は道路網計画である。高裁判決では、計画変更資料の信号サイクルも問題となったが、個別の都市計画の決定の段階で特定の区間のみを対象に行った調査を、都道府県が 5 年ごとに全ての都市計画区域を対象に実施する都市計画基礎調査と認定したとは考えにくい。

以上のことから、静岡地裁は、平成 3 年度市内交通量調査、平成 2 年度道路交通センサデータを基礎調査であるとし、東京高裁は、これらに加え道路網計画も基礎調査であると事実認定したものと解される。

結論から言えば、伊東市が 30 年ぶりに策定したとする道路網計画における交通量予測は、小幡純子(2006,p180)が指摘しているとおり基礎調査ではない。東京高裁が判決で「上記道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ず」と述べているように、伊東市の基本計画(マスタープラン)である。

(2) 基礎調査と基本計画の違い

①都市計画基礎調査

都市計画基礎調査は、人口規模、産業分類別の就業人口の規模、市街地の面積、土地利用、交通量、地下の分布の状況、事業所数、従業者数、製造品出荷額、商業販売額、職業分類別就業人口の規模、世帯数、住宅戸数、住宅の規模その他の住宅事情、建築物の用途・構造・建築面積及び述べ面積、都市施設の位置・利用状況及び整備の状況、国有地及び公有地の位置・区域・面積及び利用状況、土地の自然的環境、宅地開発の状況及び建築の動態、公害及び災害の発生状況、都市計画事業の執行状況、レクリエーション施設の位置及び利用の状況、地域の必要に応じて都市計画策定上必要と認められる事項について、都道府県が全ての都市計画区域を対象に 5 年ごとに行うこととされている。各調査項目の内容は、属性に応じてさらに細かく分類される。

基礎調査の方法は、都市計画法施行規則第 4 条により、政府又は地方公共団体が各事項について行う調査の結果の集計及び必要な調査の実施により行うものとされている。つまり、国や地方自治体が行っている各種の調査結果を集計する方法と必要な調査の実施による 2 つの方法が示されている。都道府県の都市計画部門が区域内の全都市計画区域について、都市計画法及び都市計画法施行規則で定める数多くの項目を独自に調査することは困難であるから、国や自治体の既存の調査データの収集や市町村の協力を得て課税データ等を活用するなどして現況のデータが集計、整理されている。多岐にわたる各調査項目の中には将来見通しの参考となるデータが存在しないものが

多くあり、所管外で権限のない都市計画部門が基礎調査の段階で他部局の所管分野の調査項目に対して将来見通しを示すことは適当ではない(基本計画の策定段階では計画の内容に記載があれば行政内部の調整過程がある)。都市計画基礎調査は現況調査としての性格が強いものとなっている。都市計画基礎調査は、都市計画区域の数や調査項目が多岐にわたるため、職員の事務処理と予算を平準化するように調査項目を複数年度で分割して調査しているところもある。

都市計画基礎調査は、東京高裁が判決で述べているように、客観的、実証的なものであり、政策的な裁量が行われるものではない。裁量の余地があるとすれば、調査結果の集計方法等の事務的な方法論であるが、これについても、既存の調査のデータが直接活用できないものは、国のマニュアルに従って都道府県が調査要綱を策定して調査の様式等まで細かく定めており、特定の都市計画区域の特定の調査項目に政策的な裁量を働かせる余地はない。したがって、基礎調査を計画裁量論の対象として論ずる場面は、ほとんどないものと考えられる。

②基本計画

自治体の議会の議決を経た総合計画の基本構想では、地域の将来像について、文言による目標や理念が示され、将来像をイメージ図で示すことが一般的に行われている。自治体の総合計画の基本計画は、基本構想の実現に向けて、各政策がどのような方向を目指してどのような施策を展開するのかという各政策の目標と方向性を示すものとなっている。基本計画には、自治体の総合計画のような政策分野を跨るものもあれば、環境、福祉、道路整備、産業振興等の政策分野別のものもある。都道府県が策定する都市計画区域マスタープランや市町村が策定する都市計画マスタープランは、都市計画に関する基本的な方針を定める基本計画であるが、自治体の総合計画の基本構想を具現化した都市全体の構想としての内容も併せ有している。両マスタープランの策定に当たっては、他の基本計画と同様に、地方自治体の関係課への意見照会等の行政内部の調整が行われている。

基本計画には、政策的な価値判断の結果が反映される。道路網の基本計画では、現況の交通量の現状を基に課題を検討し、将来は、どのような道路網を形成すべきかという政策的な価値判断によって、区域内交通をどのように誘導していくかが決定される。本件訴訟における伊東市の道路網計画では、将来の道路網として、新たな環状道路の新設が計画され、環状道路の完成後には伊東大仁線の交通量は減少するとの将来推計が行われた。このように、将来の道路網をどう形成するかという政策判断によって、各路線の将来交通量は変わってくるのであるから、このような政策判断を基礎としたものを東京高裁が認定したように基礎調査であるということ是不適当である。また、基礎調査の段階は各調査項目が別々に独立した作業であるのに対し、基本計画の段階は様々な考慮すべき事項を勘案(考え合わせて)するという総合的作業である。

10 事件の事実認定の検討—道路網計画

道路網計画が基礎調査ではなく基本計画であるとする、判決で論点となった道路網計画における将来人口の設定の合理性、将来交通量の予測方法の合理性の検討の前

に、①道路網計画の計画内容の目標年次の実効性、②道路網計画の基本計画が有する指針としての効力、③道路網計画における伊東大仁線の整備目的が重要な論点となる。

①道路網計画の計画内容の目標年次の実効性

行政計画の計画期間は、先に計画期間が定まっていて、各計画内容が目標年次と一致していないものが珍しくない。また、計画内容は、未来重視の内容と現実重視の内容が同居し、30年から50年先に完成する内容のものもあれば、10年後、20年後に完成する内容のものが混在している場合が散見される。平成6年3月に策定された伊東市の道路網計画が平成22年を目標年次としているのは、伊東市の総合計画等の長期計画が15年間を計画期間としていたためと考えられる。

道路網計画は、平成22年を目標年次とする将来道路網マスタープランの策定を目的としつつ、併せて、平成12年を目標年次とする整備優先道路網（中期道路網）を検討するという2段階の目標年次が設定されている。将来の道路網の検討においては、計画区域外の広域幹線道路の整備の進捗状況や計画区域内の各路線の整備の進捗に応じて各路線の交通量が変化することから、10年先、20年先、30年先、40年先といった年次別に将来道路網が検討される。この場合、どの路線をいつまでに整備するかという政策判断によって、同じ目標年次であっても将来道路網の内容は異なるものとなる。

道路網計画のうちの7事業の一番目の新たな環状道路を幅員25m、4車線で整備するという内容は、中心市街地への車両の流入を減らし良好な都市空間を形成するうえで画期的なものであるが、その実現には通常、相当の長期間を要するものである。東京高裁の判決のあった平成17年の時点で、環状道路の整備は都市計画決定されておらず、道路整備もごく部分的に行われているだけであつたし、現状でも環状道路として機能するには相当の年数を要するものと見られる。

都市計画道路伊東大仁線の1,320mを幅員11mから幅員16mに拡幅する計画（片側で2.5mずつ拡幅）については、沿道の建物は1964年の東京オリンピック以前に建築されたものが多いとみられるので、更新時期に合わせてセットバックしていくことは可能であると思われるが、相当の長期間を要するものと思われる。

一方、伊東市総合計画でも早期の整備すべき事業として位置づけられていた伊東大仁線の未整備の伊東市道110m区間については、10年から15年での完成を目指すことは現実的に考えられる。

道路網計画は、平成22年に新たな環状道路が整備され、伊東大仁線の交通量が減少するとの推計を行っているが、目標年次の設定が現実的でないという点で目標年次の実効性は低いものであるといえよう。

②道路網計画の基本計画が有する指針としての効力

道路網計画は、伊東市が策定した基本計画であるから、伊東市の行政の内部では、法的な拘束力はないが多くの基本計画が有する指針としての効力はあるものと解され、伊東市が都市計画の案を検討する際には、その指針となるものと考えられる。

一方、都道府県が道路を整備する場合、市の道路網計画は考慮すべき事項の一つではあるが、市の基本計画の指針としての効力は都道府県には及ばないものと解される。

道路網計画は、伊東市が都市計画の案を検討する指針となるから、伊東市が県と協議する際の当初の計画案には、道路網計画の効力がある程度及んでいたはずである。

しかし、県は伊東市の当初案に従う義務はない。伊東大仁線の大部分は県道であること、市道も含めて県が整備する予定であること、将来的には市道も県道となり県道が国道バイパスに延伸することも十分考えられること、県は国から都市計画事業の認可を得る必要があることから、県は県としての考え方を提示して市と調整することになるのが通常であろう。

本件の場合、静岡県は道路網計画と同じく伊東大仁線全線を都市計画決定することを主張し、伊東市は道路網計画の策定以前からの課題であった未整備の市道のみを都市計画決定することを主張したとされている。こうしたことから、道路網計画のうち、伊東大仁線の全線を整備するという内容については、静岡県の考え方と一致したといえる。ただし、このことは道路網計画の交通量の予測まで静岡県が採用したということにはならない。都道府県は、国とともに道路交通センサスを実施して幹線道路ごとに複数の調査地点で交通量を計測し、交通容量と交通量を比較して、各調査地点の混雑度を計算し冊子にしている。また、都道府県は、広域的な交通ネットワークの構築をすべく道路網の調査、検討を全県的に行っている。平成 7 年度策定の静岡県総合計画基本計画では伊豆縦貫自動車道と主要地方道等の整備を進めるとしており、その目標年次の設定は伊東市の道路網計画とは異なるとともに、対象となるエリアも伊東市だけではない。伊東市の環状道路の整備を前提とした道路網計画の交通量の推計結果は、静岡県の行政内部での説明や国の都市計画事業認可の申請を行ううえで意味を持たないものと考えられる。

③道路網計画における伊東大仁線の整備目的

道路網計画は都市計画道路全体の基本計画であるから、右折車線の設置の有無までは検討の対象としておらず標準横断における車線数と標準幅員を記載している。伊東大仁線は、車線数 2、標準幅員 16m である。標準幅員 16m の内訳は、左側歩道 3.5m、左側停車帯 1.5m、車線 3m×2、右側停車帯 1.5m、右側歩道 3.5m である。

つまり、道路網計画において伊東大仁線を拡幅する目的は、停車帯の設置と歩道の拡幅である。停車帯は沿道の店舗等の利用者の停車スペースであり、原告が証拠とした建設省通達「道路の標準幅員に関する基準(案)について」(昭和 50 年 7 月 15 日都発第 40 号)は「都市部の道路には停車による交通障害を軽減するため、原則として停車帯を設置することとした。」としている。停車帯は交差点付近には設置できないため交差点付近は停車帯がなくなり右折レーンとなり、幅員は標準的区間で 16m、交差点付近員で 17m となる。停車帯の設置と歩道の拡幅を目的とする場合は、自動車の交通量が多いか少ないかは関係がないので、道路網計画の交通量予測が合理性を欠いていたとしても、それは、新たな環状道路の新設計画には関係するが、道路網計画における伊東大仁線の拡幅の必要性とは関係がないといえることができる。

道路網計画の第 4 章「整備計画」の「路線別の評価」を筆者が表 3 に転記すれば、環状道路は、混雑の解消、交通軸の形成、投資効果が評価され、伊東大仁線は混雑の解消の評価は低く、良好な沿道地域の形成の評価が特に高くなっている。道路網計画における伊東大仁線の整備目的は、良好な沿道地域の形成を目的とした停車帯の設置と歩道の拡幅であるといえることができる。

(表 3) 路線別評価ポイント

	混雑の解消	交通軸の 形成	良好な沿道 地域の形成	事業の 熟度	進捗度	投資効果
環状道路	2	2	0	0	0	2
伊東大仁線	1	2	4	2	0	2

④平成 22 年の伊東市の人口の設定

道路網計画が設定した平成 22 年の人口について、東京高裁は、「交通量予測の基本となる伊東市の平成 22 年における総人口の予測について、過大に設定されてしまっているという問題があり、合理性に疑いのあるものといわざるを得ない。」としているが、道路網計画は、「予測」としてではなく「目標」として平成 22 年の伊東市の人口を設定している。道路網計画には、「将来目標人口」「平成 12 年 77,500 人、平成 22 年 85,000 人」と記載されている。

道路網計画は、基礎調査ではなく都市計画道路の基本計画である。個別の行政分野の基本計画においては、市の総合計画で設定された将来人口の目標に即して将来目標人口が設定される。市の総合計画では、将来人口の予測値をベースとして市の様々な政策を展開することを前提に将来の目標人口が設定される。

都市計画法第 15 条第 3 項は、「市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定める都市計画に適合したものでなければならない」と規定している。

伊東市が策定した道路網計画は同項のいう都市計画ではないが、伊東市にとっては道路に関する都市計画の基本となる計画であるから、道路網計画の将来目標人口の設定においては、上位計画である伊東市総合計画との整合性が重要な考慮事項である。伊東市総合計画が「平成 12 年 85,000 人、近い将来 10 万人をめざす」としていたことを考慮すれば、道路網計画が平成 12 年 77,500 人、平成 22 年 85,000 人に設定したことは、静岡地裁が、「道路網計画の人口予測は高めに設定されている問題はあるが、それでも上位計画の予測数値を上回ってはいないので、著しく不合理であるとまではいえない。」とした判断が妥当であると考えられる。

なお、平成 4 年の都市計画法の改正により、市町村は都市計画に関する基本的な方針、いわゆる都市計画マスタープランを定めることとされ、その場合、市町村は、議会の議決を経て定められた市町村の建設に関する基本構想に即して定めるものとされている(都市計画法第 18 条の 2)。伊東市は、都市計画法の改正を受けて、平成 10 年 5 月に都市計画マスタープランを策定した。

⑤将来交通量の予測方法の合理性

本稿は、道路需要予測の方法を論ずるものではないので、道路網計画の将来交通量の予測方法の適否については立ち入らない。

11 事件の事実認定の検討—計画変更資料

平成 7 年 8 月に調査委託者から伊東市に提出された計画変更資料は、未整備の伊東市道 110m 区間について検討し、国道 135 号バイパスとの T 字路交差点には右折車線が必要であるが、国道 135 号線との十字路交差点には右折車線は必要ないとした。静岡地裁は、国道 135 号線交差点には右折車線が不要であるとの説明を伊東市が静岡県にしたと事実認定している。計画変更資料の 4-4 では、「国道 135 号との交差点では、現況の交差点形状で全方向を処理することができる。また、国道 135 号との交差点について右折レーンを設けた場合でも右折交通量が少ないため、飽和度等に大きな異なりはみられない。」としている。平成 7 年の段階は伊東市は市道 110m のみの整備を考え、静岡県は県道・市道を併せた全線 1,320m、最低でも 360m の整備を考えていた。

しかし、平成 8 年 8～9 月の県と伊東市の調整によって新たな案が形成された。その案の内容は、伊東市の計画変更資料とは異なる内容となった。静岡地裁判決によれば、静岡県は、「伊東大仁線と国道 135 号の交差点にも右折車線を設けることにより、同交差点においても安全円滑に交通処理するため、起点から 180m の区間について、都市計画の変更をすることとした。」と主張している。つまり、伊東市の計画変更資料が交通量予測と交差点解析から右折車線の設置を不要とした国道 135 号の交差点について、静岡県は「安全円滑な交通処理」の観点から右折車線の設置が必要と判断したと主張しているのである。

したがって、静岡県は伊東市の計画変更資料の交通量予測及び交差点解析とは関係なく、右折車線は安全円滑のために必要と判断しているのであるから、仮に計画変更資料が合理性を欠くものであったとしても、静岡県が国道 135 号の交差点及び国道 135 号バイパス交差点に 3 つの右折車線を設置するとした判断とは関係がないのである。

東京高裁は判決で「したがって、上記道路網計画で策定したマスタープランにおける将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるといわざるを得ず、被控訴人が平成 22 年における伊東大仁線の 110m 区間の利用交通量を 1 日当たり 4,100 台であると推計して、この数値を根拠に、伊東大仁線が道路構造令第 3 条所定の第 4 種第 2 級の道路で、同令第 27 条第 2 項により右折車線を設ける必要があると判断したことも、合理性を欠くものといわざるを得ない。」としている。

しかし、静岡県はそもそも平成 22 年を目標年次としておらず、110m 区間の利用交通量を 1 日当たり 4,100 台であるとの推計もしていない。推計したのは伊東市が計画変更資料の調査を委託した専門業者である。東京高裁は委託業者が伊東市に提出した調査報告書の推計を静岡県が行った推計に取り換えている。東京高裁は、伊東市の計画変更資料が静岡県との調整の前の伊東市独自の案であることを見過ごしている。静岡地裁判決によれば、「原告らは、伊東市が、県から基本的事項の指示を受けずに、また、県との下協議がないまま、110m 区間を拡幅する内容の提案を地元住民に提示し続けたこと等が手続きの瑕疵であると主張する」のである。東京高裁判決によれば、静岡県は計画変更資料を参酌したとは主張しているが、根拠にしたとは主張していない。しかも、前述のとおり静岡県は伊東市の計画変更資料では右折車線を不要とした国道 135 号の交差点にも、安全円滑の観点から右折車線を設ける判断をしているのである。

また、道路構造令第3条所定の第4種第2級に該当するかどうかの判断の基礎となる設計区間の長さについては、昭和58年2月発行の「道路構造令の解説と運用（以下「解説と運用」という。）」において、「道路の幾何構造が短区間ごとに変化することは、運転者を混乱させ交通の安全性・快適性の面からも好ましくないから、一つの設計区間はできる限り長いことが望ましい。」とされている。具体的には、第1種等は最小でも30～20km、第2種等は最小でも15～10km、第4種は主要な交差点の間隔とされており、第4種の主要な交差点とは分岐点等の交通量が大きく変化する交差点が該当するとの運用が見られる。伊東市が計画変更資料の対象としたのは伊東市道110mという極めて短い区間であり、このような短い区間を設計区間として第4種第2級に該当するかどうかの判断をすることは考え難い。しかも、静岡県は伊東大仁線的全線1,320mの都市計画の変更を強く主張し、伊東市の意見で地域住民の理解を得るうえで時機尚早との判断から180m区間の変更を先行させることとなった経緯がある。静岡県が都市計画決定権限を有する伊東市の環状道路計画(4車線、幅員25m)について協議がない段階で、環状道路の整備を前提とした道路網計画を基に将来交通量を推計した計画変更資料を静岡県が道路構造令の適用に用いることもあり得ないであろう。原告らが証拠として提出した伊東市の道路網計画及び計画変更資料と静岡県の主張の一部を接続した事実認定には、無理があるといわざるを得ない。道路の都市計画決定は基礎調査による合理的な交通量予測に基づかなければならないとする東京高裁の認識が、右折車線の設置の意味を交通容量の確保のみに限定する論理を導き、安全円滑の観点から設置したとする静岡県の主張を考慮しない判決になったのではないかと推測する。

東京高裁は、市の道路網計画→市の計画変更資料→県の都市計画決定という単線的・直線的に経緯を認定している。しかし、静岡地裁が認定した事実によれば、伊東市側では、市の道路網計画→市の計画変更資料→市の都市計画の当初案(未整備区間110mのみ、国道135号バイパス交差点の1か所のみ右折車線設置)という経緯があり、静岡県側では、県施行の街路事業として整備する県方針→伊東大仁線全線(1,320m)の都市計画を変更決定する県方針という経緯があった。その後、伊東市と静岡県の調整が行われ、伊東市の当初案とは異なる都市計画の案が新たに形成され、未整備区間と整備済区間の計180mを先行して変更計画決定し、国道135号バイパス交差点と国道135号交差点の両方に3つの右折車線設置する案となったのである。この新たに形成された案が伊東市から静岡県に対して都市計画の原案として申し出があり、正式な伊東市と静岡県との協議を経て、都市計画法に基づく正式な手続が開始されている。なお、本件変更計画決定の当時は、都道府県知事が決定する都市計画について、市町村が案を申し出るとは、都市計画法には規定はなく行われていた。また、静岡地裁の訴訟段階では、当初は伊東市が市の事業として未整備区間の市道のみの整備を行うべく準備を進めていたところ、静岡県から伊東市に県の都市計画事業として実施する方針が示されたとの経緯も詳しく述べられているようである。

以上のことから、判決で論点となった計画変更資料による未整備区間の将来交通量予測と信号サイクルは、本件訴訟の結論には本来は関係がないものと考えられる。

しかし、これらは本件訴訟における重要な論点であったので次のとおり検討する。

①未整備区間の将来交通量

計画変更資料の未整備区間(110m)の将来交通量について、静岡地裁は、「その検討の過程に著しく不合理な点は見いだせない。」とし、東京高裁は、「合理性を欠くものといわざるを得ない。」としている。

東京高裁は、道路網計画(マスタープラン)の将来交通量の予測結果は、合理的な推計方法に基づかないものであるとしている以上、計画変更資料が道路網計画を基礎として未整備区間 110mの交通量を推計したことが合理性を欠くとしたことは、東京高裁の事実認定からすれば論理的な帰結であると言えよう。

②交差点解析の目標年次

伊東市の道路網計画における伊東大仁線の整備の目標年次は平成 12 年であるから、交差点解析の基礎とした予測交通量に平成 12 年の数値を用いることは、伊東市が独自に想定した整備完了時の交通量を用いたものとして合理性があるものと考えられる。

③信号サイクル

信号サイクルの決定権限は静岡県公安委員会にあり、他者が信号サイクルを想定しても、そのとおりになるわけではないのであるから、伊東市から委託を受けた専門業者が計画変更資料において信号サイクルを根拠に右折車線の設置が必要と伊東市に報告したからといって、伊東市が対外的な説明に用いるものにはなり得ないものである。

静岡地裁及び東京高裁の判決によれば、他の証拠と同様に計画変更資料についても原告が提出した証拠であると見られ、静岡県がこれを根拠に右折車線の必要性を裁判で主張しているものではないことは前述のとおりである。また、東京高裁判決は、基礎調査の合理性を問題としているから、基礎調査ではない信号サイクルは東京高裁判決の根幹の論理と直接の関係はないものと考えられる。

計画変更資料の信号サイクルの検討は、右折車線において右折車が停車して滞留する部分＝滞留長の長さを検討し、道路構造令の運用上の標準である 30mで収まることを確認しており、伊東市から調査委託を受けた業者が伊東市に報告する意味は認めることはできる。なお、伊東市が委託した業者の調査報告書のうち、交通量の推計や交差点の解析のような技術的な内容は市の担当者の意向と合致するのが普通であるが、右折車線の必要性についての伊東市の組織としての判断は、報告書記載の事項以外の事項も考慮して組織としての判断がされるのが普通であるから、業者の報告書の提出段階で市が組織として意思決定をしたものではないことに留意する必要がある。

12 法解釈の検討

(1)都市計画法の都市施設の都市計画決定の基準の解釈

都市計画は、都市計画法第 13 条第 1 項各号の定めるところに従って定めなければならないとされている。法第 13 条第 1 項第 6 号により、都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることとされている。同項第 14 号により、第 1 項各前号の基準を適用するについては、法第 6 条第 1 項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づくこととされている。

法第13条第1項第6号により、都市施設は、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案することとされている。「勘案する」とは、あれこれを考え合わせることであり、それでは、何と何を考え合わせるものであろうか。土地利用と交通は多様な都市施設に共通の考え合わせるべき考慮事項として明記されているものと解される。都市施設には、道路、空港、港湾、公園、運動場、墓園、ごみ焼却場、学校、博物館、体育館、図書館、病院、市場など様々なものがある。土地利用の観点からは、土地利用規制や予定地周辺の土地利用の状況との整合が図られる必要があり、交通の観点からは利用者の都市施設への交通アクセスや交通安全の確保等について交通の状況との整合が図られる必要があると考えられる。これらは、各都市施設を「必要な位置に配置する」ために考慮すべき共通事項であると考えられる。

「等」については、都市施設ごとに考慮すべき事項が異なるものと考えられるが、道路、空港、港湾、公園、学校等のように、当該都市施設について規定している法令の規定は、当然考慮すべき事項であると考えられる。道路の場合は、道路法及びこれに基づく政令である道路構造令が該当する。都市施設に関する法令で施設の設置基準として機能や規模を規定している場合は「適切な規模で配置する」ために考慮すべき事項となると考えられる。

都市計画法第15条第3項は、「市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定める都市計画に適合したものでなければならない」と規定している。都道府県が定める都市計画においても、上位計画である都道府県総合計画との整合を図ることや、対象とする都市計画区域の市町村の総合計画を考慮することは、地域の行政、議会や地域住民の意向を反映し、行政計画の間の整合を図り合理的な行政を推進する上で必要である。

基礎調査では、「土地の自然的環境」が調査の対象とされている。都市施設の配置においては、配置する土地及びその周辺の自然環境との整合も考慮すべき事項となると考えられる。文化財は基礎調査の対象とはなっていないが、埋蔵文化財はもとより、杉並木等の天然記念物、松並木や歴史的な街並み等の文化的な地域資源についても、考慮すべき事項であると考えられる。

基礎調査では、「公害及び災害の発生状況」が調査の対象とされている。都市施設の配置においては、公害では、排気ガス、騒音、煤煙、排水等が、災害では、地震、津波、河川の氾濫、土砂災害、火災等が考慮すべき事項であると考えられる。

市町村による都市計画の原案の作成の段階では、市町村と国の出先機関、都道府県の関係機関、都道府県公安委員会等、様々な行政機関との間で下協議が行われる。下協議の調整の段階で関係機関から要請される事項についても考慮をしなければ、都市計画決定の事前手続が事実上完了せず、また、事業の実施段階での調整が困難となる。

都市計画の決定においては、地域住民や地権者の意向との調整が必要となる。また、地区計画等の都市計画の決定においては、地域住民で構成するまちづくり協議会等が住民主導又は住民と自治体との協働により地区の将来構想を策定し、これをベースとして市町村が都市計画を決定する事例も見られる。近年では、住民の意向を受けて、都市計画道路等の都市計画決定を廃止する事例もある。都市計画法の改正により、都市計画の原案を住民等が提案する仕組みが導入されたことから、住民の果たす役割は

今後ますます高まるものと考えられる。

以上のように、都市施設の配置において勘案すべき事項は様々なものがあり、基礎調査を基礎として考慮する事項もあれば、基礎調査の対象となっていない事項であっても考慮すべき事項があるのである。

したがって、都市計画法第13条第1項第14号の趣旨は、基礎調査で調査していない事項、例えば、自治体の総合計画等の上位計画、関係法令の基準、文化財や歴史的地域資源の存在、地域住民の意向、関係行政機関との協議結果等を考慮することを禁じたものではないと解される。むしろ、法第13条第1項第6号は、都市施設について、土地利用、交通等の様々な事項を勘案=考え合わせて、総合的に判断すべきことを求めているものと考えられるのである。

(2) 東京高裁の判決の論理の問題点

東京高裁は、①道路網計画の将来交通量の予測方法に合理性を欠くため、②右折車線の設置に合理性がなくなり、③道路の拡幅の合理性がなり、④都市計画の変更決定の根拠がなくなるという論理であると見られる。これを都市計画法に当てはめれば、東京高裁は①の道路網計画を基礎調査と認定したため、基礎調査に合理性を欠く→合理性を欠く基礎調査を基礎として土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案→適切な規模の合理性を欠く→都市計画基準に適合しない都市計画の変更決定という論理構造であると見られる。

東京高裁判決の論理の問題点は、勘案=あれこれ考えあわせるべき事項を特定の事項に限定していることである。具体的には、右折車線の設置に当たって考慮すべき事項は、将来交通量の予測から導かれる事項だけではないことである。この点において、静岡地裁の判決では勘案が行われているが、東京高裁の判決では必要な勘案が行われていないという問題がある。

道路構造令第27条第2項は、「道路が平面で交差し、又は接続する場合においては、必要に応じ、屈折車線(中略)を設け、(中略)、かつ、適当な見とおしができる構造とする」としている。右折車線は屈折車線に該当する。

訴訟の証拠となった昭和58年2月発行の「道路構造令の解説と運用(以下「解説と運用」という。)」では、右折車線は原則として交差点の基本的な構成要素として、すべての交差点に設置するものとし、例外的に、①右折を認めない場合、②第3種4級、第3種5級、第4種3級、第4種4級の道路であって、当該道路及び交差道路のピーク時の処理能力に十分余裕がある場合、③設計速度40km/h以下の2車線道路において、設計交通量が極めて少ない場合には設けないことができるとしている。

屈折車線の規定は、原都市計画決定が行われた昭和32年当時の旧道路構造令にはなかったが、昭和45年の現行の道路構造令で規定されたものである。昭和45年は、交通事故死者数が16,765人に達するなど交通事故が社会問題化し、同年6月には交通安全対策基本法が制定された時期である。静岡地裁が判決で屈折車線は、「交差点の交通容量を増大させ、事故の発生を減少させようとした趣旨」があると述べているように、右折車線の設置は、交通容量を増大させる効果があるだけでなく、減速・停車する右折車への後続車の追突や右折車の右折時の自動車、バイク、歩行者との衝突等の交通

事故を抑制し交通を円滑化する効果がある。

「解説と運用」では、「地方部の道路では、前記②、③に該当する場合であっても、安全上の配慮等からなるべく右折車線を設けることが望ましい。」としている。伊東大仁線は都市部の道路であって地方部の道路ではない。「解説と運用」では、地方部では用地の確保がしやすいためか理由は不明であるが、地方部の道路について設計交通量が極めて少ない場合にまで右折車線の設置を推奨している。しかし、自動車の設計交通量が極めて少ない場合ですら安全上の配慮等からなるべく右折車線を設けることが望ましいのであれば、歩行者や自転車等が地方部よりも多い都市部の道路において右折車線を設けることは、交通安全対策上、意義が認められるものと考えられる。右折車線の設置については、交通容量の確保による交通の円滑化だけでなく、交通安全の確保による交通の円滑化も勘案すべき事項であるといえよう。

したがって、道路構造令の解釈上、右折車線の設置が交通容量の観点からは必須ではない場合であっても、道路管理者との協議を踏まえた都市計画決定権者の裁量で、交通安全の確保の観点から右折車線を設置する内容の都市計画決定を行うことが裁量権を逸脱又は濫用し、違法になるとの断定はできないものと考えられる。

平成 7 年策定の静岡県総合計画「静岡県新世紀創造計画(1995・2004)」では、交通事故件数が昭和 60 年の 25,714 件が平成 6 年には 33,333 件に増加し、毎年の死者数が 400 人近くに達し、人口 10 万人当たりの交通事故発生件数が連続して全国ワーストワンを記録するなど「深刻な状況」にあるとして、歩道や信号機等の交通安全施設の整備を促進するとしている。当時は、議会やマスコミでも取り上げられており社会問題ともなっていたといえる。

本件訴訟では、防災機能の向上も論点となっている。静岡地裁は、伊東市中心市街地地区更新基本計画は、昭和 63 年の松原大火を契機に都市の安全性を高めることも目的としており、同計画で火災時のふく射熱から身を守りながら逃げるためには、ある程度広幅員の道路が望ましいとして、伊東大仁線を避難路の一つとして想定し、伊東大仁線の幅員の拡幅が定められたことを事実認定している。静岡地裁は判決で「防災機能の向上を理由とすることについても、一応の合理性が認められる。」としたが、東京高裁は防災機能の向上については言及していない。

本件変更決定の 180m 区間の伊東大仁線と伊東大川の間には、変更決定当時に比べれば旅館が減少しているが、今日でも木造 3 階建ての旅館が 3 棟（現在 1 棟は市の観光施設）立地している。東京高裁の判決には、都市計画法第 13 条第 1 項第 6 号の「勘案」(=あれこれ考えあわせる)が不足していると言わざるを得ない。

13 忘れられた乙事件の存在

本件訴訟は、変更都市計画決定の根拠となった 2 つの交差点への 3 か所の右折車線の設置が主な論点である。本件訴訟は甲事件と乙事件の 2 つの事件が併合して審理された。法務局の公図及び登記簿等によれば、甲事件は、国道 135 号バイパスとの T 字路交差点に接続するために右折車線を設置することに伴い原告が建築する予定地に建築制限が及んでいるものである。乙事件は、国道 135 号との十字路交差点に右折車線

を設置することに伴い原告らが建築する予定地に建築制限が及んでいるものである。

乙事件に関係する国道 135 号の交差点に右折車線を設けることについては、東京高裁の判決では論点となっておらず忘れ去られている。前記 11 で述べたとおり、伊東市の計画変更資料では交通量予測と交差点解析から同交差点には右折車線は不要とされている。静岡県が交通の安全円滑という交通量予測とは別の観点を考慮して右折車線の設置を決定したことに関し、静岡県の裁量が違法であったかどうかは、判決文から全く読み取ることはできない。東京高裁は、甲事件に関係する国道 135 号バイパスとの T 字路交差点の右折車線については判決で言及しているが、乙事件に関係する国道 135 号との十字路交差点の右折車線については全く言及せずに、静岡地裁の判決を取消し、乙事件の原告らの請求を認めている。

東京高裁の判決には、基礎調査に合理性を欠く調査項目があれば、当該都市計画区域内の当該調査項目に関係する都市計画決定は、他に合理的な理由があったかを考慮せずに違法とするという大雑把な論理に陥りかねない危うさを秘めているといえよう。

14 都市計画決定の行政組織に対する拘束力の限界

道路には、主として通行と沿道利用の 2 つの機能がある。国土交通省道路局—都道府県道路部局(道路企画課、道路整備課、道路維持課等)—都道府県土木事務所工事課—市町村道路担当部局は通行を重視する傾向にある。国土交通省都市局—都道府県都市整備部局(都市計画課、街路課等)—都道府県土木事務所都市計画課—市町村都市計画担当部局(都市計画課、都市整備課等)は、通行だけでなく沿道利用も重視する傾向にある。道路を整備する場合、道路部局は道路事業として行い、都市部局は都市計画事業(街路事業又は土地地区画整理事業)として行う。道路事業は幹線道路の自動車交通量に関心が高く、街路事業は自動車交通量だけでなく歩行者の動きや沿道の利用、都市空間の形成、都市景観に関心が高い。

街路事業は、都市計画事業の認可を要するから、都市計画決定と少なくとも幅員は一致する必要があるが、道路事業では必要条件ではない。また、都市計画事業として実施する場合でも、道路の都市計画決定は、区間と幅員を定めているが、幅員の内訳や右折車線の長さ等は決定事項ではないから、都市計画決定の際に想定したものと、整備の結果が異なることはあり得る。特に、道路管理者である国、都道府県、市町村が道路に白線を引いて始めて定まる路肩や停車帯の幅員、道路のセンターラインのゼブラ部分の幅(黄色のセンターラインは公安委員会の権限)、停止線の位置と右折車線の長さ等は、公安委員会との協議によって変わることがある。都市計画の案の形成過程への住民参画、都市計画マスタープランや都市計画決定への様々な民主的、法的統制が行われたとしても、公安委員会との協議による白線の決定という都市計画制度外の調整がある。公安委員会との調整では、他の行政機関でも同様であるが、警察署ごと、担当者ごとに現地の状況の微妙な判断に違いが生ずることがあるので、協議してみないとうわからない場合がある。

都市計画決定のうち、用途地域等の決定は万人に法的拘束力が及び行政関係機関も拘束するが、都市施設の決定は、都市計画事業として行う場合には事業認可の仕組み

を通じて担当行政部局を拘束する。都市施設の都市計画決定については、こうした行政計画の拘束力の限界も考慮に入れる必要があると思われる。

15 本件訴訟の意義

本件訴訟には、行政計画に対する法的なコントロールを行ううえで、重要な視点や論点が存在していると考えられる。

(1)行政計画における政策的な裁量の統制

本件訴訟では、行政計画における計画裁量においても、主として行政行為を対象に論じられてきた裁量権の踰越(逸脱)、濫用の法理が適用され違法となることがあり得ることは、原告、被告、静岡地裁、東京高裁の共通認識となっている。

本件訴訟は、東京高裁が道路網計画を基礎調査として事実認定した結果、合理性を欠く基礎調査の結果に基づき、都市施設の都市計画決定基準を適用した都市計画の変更決定が違法とされ、建築不許可処分が取り消された事例として知られている。

しかしながら、前述のとおり、道路網計画は基礎調査ではなく、基本計画(マスタープラン)であるから、本件訴訟は、実際には、合理性を欠く基本計画の内容を基礎として行った都市計画の変更決定が違法とされた事案としての意義を有するものと考えられる。本件訴訟の意義は、都市計画基礎調査のような政策的な裁量の余地のないものではなく、基本計画のように政策的な裁量が存在するものについて、司法による判断がされたことにあるというべきである。東京高裁は、伊東市の道路網計画を基礎調査であるとしてはいるものの、問題の認識としては、道路交通の将来推計の方法が合理性を欠くというものであり、政策的な裁量の基礎となった事実について合理性を欠く場合には、裁量の逸脱となり得るとしたものといえよう。

本件訴訟の東京高裁判決は、基礎調査という「事実」の合理性に問題があった事案として紹介されることが多いから、当然の判決との理解が多いように見られる。しかし、実際には、基本計画の政策的裁量の合理性に踏み込んだものとしての存在意義が大きいというべきであろう。

(2)行政計画の合理性の判断方法

許可等の行政行為を対象とした行政事件訴訟では、法解釈の段階では比較衡量による判断や立法事実等の考慮もされるのであるが、事実認定の段階は、行政庁が裁量権を行使するに当たり考慮すべき事項が抽象度は別として法定されており、さらに運用上は行政規則である審査基準が存在するから、裁判所は、これらを手掛かりに必要な事実を認定することができる。法律の条項の合理性は、立法事実が考慮されるが、立法過程で調整完了後の法律を対象とすれば足りる。

一方、企画、調整、立案という政策形成過程の一つである行政計画の策定過程では、立法の過程と類似した調整が重要な場面となる。調整の場面では、関係者がそれぞれの立場で論理的に考えた内容が合意形成の過程で変容し、新たな合意内容が形成される。これを論理的に再構築して、あたかも、これが最初から正しいものであり、これ以外の案はそもそも存在していなかったかのような後付けの論理も加えて装いをする。

中央省庁における法案の省庁間協議の過程や、筆者が自治省税務局で経験した自由民主党の税制調査会での議論を経た租税特別措置のための税法改正は、その典型である。

行政計画の合理性は、計画書の内容の合理性だけでは済まず、計画書の内容が形成される調整の場面を考察しなければならない場合がある。また、法律には万人を拘束する規範性があるが、行政計画の拘束力は限定的であり、基本計画と実施計画との関係も単純に上下関係のみであるとは限らないのである。

宮田(1984,p11)は、「計画に対して法律学の難しさは、計画理論のモデルと問題把握を法律学の概念及びカテゴリーの体系に置き換える点にある。」とし、「法律学のカテゴリーは静的であるか又は最終決定を伴う手続といった直線的なプロセスを指向しているのに対し、計画論は、その主要部分が動的に構成されており、そこでは、権限を溶解し責任の所在を不明確にする協働および統合という形式が現れ、あるいは、外部環境に対応しながら目的を達成するために最適の行動をとるよう自ら制御してゆくサイバネティクスのような高度の複雑性をもった作用連関での経過が問題だからである」としている。

宮田の指摘は示唆に富む内容であり、その全てを踏まえて本稿で述べることはできないが、行政計画を法律学の対象とする場合には、直線的・単線的なプロセスとは異なる行政計画の策定過程の特質に留意すべきであり、「作用連関での経過」という動態的な見方の必要性を指摘した点は特に重要であると思われる。

本件訴訟についていえば、道路網計画から都市計画決定に至る過程を直線的・単線的に決めつけるのではなく、地域住民の反応を見ながら伊東市と静岡県で調整が行われて都市計画の案が形成される過程に着目する必要があるということが出来る。

したがって、本件訴訟は、行政計画の合理性を法的に判断する際においては、計画書の内容の合理性だけでなく、行政計画の策定の過程について関係する各主体別の過程と調整の場面での過程の両方を考察する必要がある場合があることを教示したことに意義があるものと考えられる。

また、小幡純子(2006,p180)は、「本件は、一定の事実に対応する個別処分の場合における処分を根拠付ける事実の誤認ではないため、その事実が存在しなければ成立しないという関係は認められず、都市計画決定という政策的・総合的決定を行う前提として用いる事実に関する誤認である点に特徴がある。」としている。本件訴訟に限らず行政計画の訴訟において留意すべき重要な指摘であるといえよう。

16 都市計画制度のプロセスの法的な再整理の提案

本件訴訟で東京高裁が都市計画法第 13 条の解釈を誤っていると考えられることは既に述べたとおりであるが、都市計画法についても改善すべき点があると考えられる。

平成 4 年の都市計画法改正により、市町村は都市計画に関する基本方針、いわゆる都市計画マスタープランを策定することとされた。また、平成 12 年の都市計画法の改正により、従来は市街化区域と市街化調整区域の区域区分、いわゆる線引きをしている都市計画区域において策定していた整備、開発又は保全の方針が、全ての都市計画区域において、整備、開発及び保全の方針、いわゆる都市計画区域マスタープランと

して策定することとされた。都市計画は、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即したものでなければならないとされている。また、市町村の都市計画は、都市計画マスタープランに即したものでなければならないとされている。

こうした改正が行われたにもかかわらず、都市計画法には、基礎調査の結果がまず第一番目に活用されるべき両マスタープランについて基礎調査との関係が都市計画法に規定がない。この原因は、我が国の都市計画制度が個別の都市施設の都市計画事業を施行することからスタートし、後から土地利用制度が導入され、さらにマスタープランが導入されたという歴史的な経緯にあると考えられる。①都市の現況調査に始まり、②都市の現状及び課題の分析、③都市の将来構想・基本計画の策定、④個別の都市計画決定に至る一連の過程について、都市計画のプロセスとの整合を図るよう規定を見直す必要があると考えられる。

具体的には、都市計画法第6条に規定する都道府県が5年ごとに行う都市計画に関する基礎調査については、現況及び将来の見通しではなく、現況と過去からの推移を調査することとする。基礎調査の結果は、まず、都市の現状分析に活用されるべきである。「将来の見通し」は、個別の調査項目別に行う現況調査とは異なり、見通す内容に応じて関係する調査項目を連関して行う必要がある。基本計画の策定段階では行政内部の調整が行われるが、基礎調査の段階で都市計画部門だけの判断で他部局が所管する事項の見通しを作成して市町村の都市計画部門に通知することは適当ではない。また、将来の見通しは上位計画を考慮する必要があり、政策判断との相互作用もある。

本来は、平成4年に市町村の都市計画マスタープランが法定化される際に、平成12年の都市計画法の改正で行われた都市計画区域マスタープランの策定の全都市計画区域への拡大を併せて行うべきであった。そして、「将来の見通し」を基礎調査段階とマスタープラン段階で分断して行うのではなく、都道府県と市町村がそれぞれマスタープランの段階で、将来の見通しを一元的に行うようにする必要があったと考えられる。

さらに、地方分権改革によって、かつては都道府県知事が決定していた都市計画決定の権限が相当程度市町村の権限となった。また、平成の大合併を経て市の区域が拡大するとともに、国道や都道府県道まで管理する権限を有する政令指定都市の数も増加している。都道府県が都市計画基礎調査で現況を調査するとしても、将来の見通しを基礎調査とマスタープランで分断してやることは益々不合理になっている。なお、政令指定都市の都市計画区域の基礎調査は、政令指定都市の事務とすべきである。

都道府県の都市計画区域マスタープランと市町村の都市計画マスタープランでは、「②都市の現状及び課題の分析」、「③都市の将来構想・基本計画の策定」を行うこととし、③の中で将来の見通しを示すことを明示すべきである。

これらを行う際には、現在の都市計画法で規定されているとおり上位計画に即することに加え、都市計画基礎調査の結果を基礎とし、基礎調査の項目以外の必要な事項(関係する行政分野の計画、文化財、歴史的景観、地域住民の意向等)を参酌し、必要な考慮事項を勘案して行うことを、都市計画法で規定すべきである。なお、両マスタープランには、基礎調査の項目以外の参酌した事項の名称を記載することとすべきである。

以上のように、基礎調査から両マスタープランを経て個別の都市計画決定に至る一

連の過程について、その相互関係を法的に明確化することで、都市計画決定の合理性の確保を促し、地域住民に都市計画の過程をわかりやすくし、権利の救済を求める際にも都市計画の合理性を検証しやすくすることが期待できるものと考えられる。

17 基本計画策定への住民参加の意義と今後の方策

本件訴訟において明らかになったように、個別の都市計画の決定の前提となる基本計画は、法律上の位置づけの有無は別として、重要な役割を果たしているといえることができる。基本計画の策定の段階で、地域住民や地権者、関係行政機関など、様々な関係者との意見調整を行うことは、計画を推進していくうえで関係者相互の連携が図りやすくなるとともに、紛争を未然に防止する効果も期待できる。

そうした意味で、基本計画の策定を業務委託による調査と行政内部での検討で完結させるのではなく、住民等にも見える形で、住民等の意向も反映させながらオープンで行っていくべきである。もちろん、行政内部の合意形成や意思決定にも紆余曲折があり得るから、行政内部の検討の過程を全てオープンにする必要はない。

業務委託は、計画策定のための調査を委託しているのであって、計画の策定を委託しているわけではないから、地方自治体では、委託業者から提出された報告書の資料を検討し、行政計画として策定する手続が行われる。基本計画の策定に住民等の参画が行われることで、行政内部の検討資料としての業務委託報告書と、行政計画として策定する計画書との区別が明確化するとともに、計画の策定過程が行政内部においても明確に位置付けられるという効果が期待できる。

伊東市の道路網計画は、法律に基づく計画ではなかったが、今日では、都道府県が策定するいわゆる都市計画区域マスタープランと市町村が策定する都市計画マスタープランが都市計画法に規定され、策定が義務付けられている。両マスタープランは、都道府県又は市町村の都市計画審議会の審議を経て策定されており、自治体の情報公開条例等に基づき、パブリック・コメント等による意見聴取が行われている。また、都市計画マスタープランについては、都市計画法により、公聴会の開催等の住民の意見を反映させるための必要な措置を講ずることとされており、地区単位でのワークショップ等により住民の参画が図られている。

静岡県牧之原市自治基本条例では条例の実効性を確保するため、牧之原市自治基本条例推進会議を置くとし、牧之原市政への市民参加に関する条例では基本計画の策定・変更等は市民参加手続の対象とされ、市長等はパブリック・コメント、意見交換会、ワークショップその他の方法のうち、少なくとも2つ以上を併用するよう努めることとされている。同条例では、毎年度、自治基本条例推進会議に市民参加手続の予定及び昨年度の状況を報告することとされている。筆者は、同会議の会長として関わっているが、毎年度のはじめに市長、副市長、教育長も出席し、市が策定する予定の各種基本計画等について、条例に基づく住民参画の手続をどのように行う予定かを審議し、住民や有識者から住民参加の方法について意見を述べるとともに、前年度に実施した基本計画等の策定への住民参加の実績報告を求め、意見を述べている。

各自治体においては、自治基本条例、情報公開条例、市民協働推進条例等が制定さ

れ、様々な計画等の策定に住民参加の促進が図られているが、住民参加の方法そのものについても、住民の意向を反映する機会が必要であると考えられる。

18 地方分権改革を生かした都市計画に向けて

第1次地方分権改革においては、機関委任事務制度の廃止が焦点であったから、機関委任事務であった都道府県知事の都市計画決定を自治事務とするかどうか重要な論点となった。また、全国市長会は、地方分権推進委員会に対し、都市計画決定の権限移譲を強く要望した。筆者は、平成7年から平成9年まで総理府地方分権推進委員会事務局において、地域づくり分野の総括担当の事務的業務と省庁別担当として建設省、国土庁、総理府、北海道開発庁、沖縄開発庁を担当した。中でも、都市計画法等を所管し、他省庁に比べ法制関係には敏感な建設省とのやりとりが最も重たい業務であった。

当時の地方からの要望とこれに対する建設省の対応を整理する中で興味深かったのは、地方側の要望には、本件訴訟で静岡県が証拠として提出し、静岡地裁の判決にもある「解説と運用」などの運用の見直しが少なくなかったことである。これは、機関委任事務制度によって、国の省庁の通達に都道府県知事を法的に拘束する効力を地方自治法が定めていたために、「解説と運用」のような建設省の関係者が執筆したものまで従わなければならないという認識が地方の現場にあるためと理解されていた。建設省の幹部は地方分権推進委員会で機関委任事務制度の廃止を受け入れることを匂わせる発言をする中で同様の理解を述べている。

しかし、機関委任事務制度だけが理由ではないと思われるのは、同制度が廃止されても地方の現場の意識には大きな違いがないよう見えるからである。筆者は別の要因があると考えている。「道路法逐条解説」(1994)では、道路構造令に反する道路を設置することは原則として設置の瑕疵に該当するとされており、地方自治体の現場では、「解説と運用」に準拠することで道路の瑕疵の危険を回避しているものと見られるのである。道路や建築等の安全性の確保が重視される分野の技術者には、グレーゾーンの場合は「安全側」で判断するという習性が見られる。その安全側のメルクマールを求めているのである。

地方分権推進委員会の審議において伊藤滋専門委員(当時、建設省中央都市計画審議会会長)は、基準を国が一律に定めるのではなく、海外で見られるように地方自治体の実務家も参加した学会的な専門家集団が複数あって、各集団がそれぞれ基準を示して、地方自治体は、地域の特性に応じて基準を選択することが必要であると述べている。

第1次地方分権改革で機関委任事務制度が廃止され、都市計画の決定権限も相当程度が都道府県から市町村に権限移譲された。また、第2次地方分権改革によって、政令である道路構造令で定めていた事項の多くが、地方自治体の条例で定めることとされた。こうした地方分権改革の成果を生かして、地域の実情や特性に応じたまちづくりを推進していくためには、地域レベルで決める基準について権限を生かすための技術的なサポート体制が必要であり、地方自治体の実務家等が参加した専門家集団が機能するような体制の構築が必要である。その場合、経験豊富な地方自治体や国・大学・研究機関等のOBも含めて、専門人材の活用を図ることが有効であると考えられる。

19 おわりに

本件訴訟の判決の確定を受けて、静岡県は、平成 9 年の変更計画決定の対象区間について、昭和 32 年の計画決定の状態に戻す内容の変更計画決定を、県都市計画審議会の議を経て、平成 20 年 9 月に行った。同審議会は議決に当たり「改めて、将来の人口や交通量の予測と、道路の必要性・合理性について検証を行い、地域住民と十分協議して計画を検討すること。」という付帯決議を行い、改めて都市計画を変更するよう県に促している。現在のところ改めて都市計画の変更計画決定を行う兆しは見られない。

筆者が法務局の公図、登記簿謄本と現地踏査を照合するとともに、地元住民等への聞き取りを行ったところでは、原告だった人を含めて伊東市による用地取得が部分的に行われており、周辺に移転新築した建物も見られる。伊東市としては、都市計画事業として認可を受けるのではなく、道路事業として可能な限り幅員 11m で暫定的に整備を進めているものと見られる。現地には本件訴訟の建築計画の建築物は存在しない。

本件訴訟の原告らの建築計画は、昭和 32 年の都市計画決定の建築制限には抵触せず、平成 9 年の変更計画決定の建築制限には抵触するという本件訴訟のための建築計画ともいうべきものであったため、平成 20 年の変更計画決定により、原告らの建築計画は、都市計画法の制限はなくなり建築可能となった。本件は、判例上は認められていない都市計画（変更）決定の取消訴訟が先行しており、当事者訴訟（確認訴訟）の可能性も不明確だったから、都市計画事業の認可を待つて争うのではなく、建築許可の申請をして争う選択がされたのではないかと推測する。

〔引用・参考文献〕

- 石川岳男（2007）「判例紹介」『Planners53 号』日本都市計画家協会
伊東市都市計画道路伊東大仁線都市計画変更資料作成業務委託報告書(1995)
伊東市都市計画道路網計画調査業務委託報告書(1994)
宇賀克也(2012)『行政法』有斐閣
大橋洋一(1999)『対話型行政法学の創造』弘文堂
大橋洋一(2019)『対話型行政法の開拓線』有斐閣
川崎興太(2008)「計画裁量の司法統制と都市計画訴訟制度及び都市計画制度の再構築に向けた検討課題」日本都市計画学会都市計画論文集 NO.43-2
北村喜宣（2011）『環境法』弘文堂
小幡純子(2006)「判例評論 573 号」(判例時報 1940 号)判例時報社
小泉祐一郎(2000)「都市計画制度の改革とその意義」小早川光郎編『分権改革と地域空間管理』ぎょうせい
小泉祐一郎（2003）「分権改革に伴う規制行政における自治体の裁量権の拡大と比例原則」内山忠明・池村正道編『自治行政と争訟—関哲夫先生古稀記念論集』ぎょうせい
小泉祐一郎（2007）「都市計画と訴訟」『Planners53 号』日本都市計画家協会
小泉祐一郎（2010）『土地利用・開発許可制度の解説』ぎょうせい
小泉祐一郎（2016）『国と自治体の分担・相互関係』敬文堂

- 交告尚史(2006)「法学教室 NO.304」有斐閣
- 国土交通省道路局(2002)「道路技術基準通達集—基準の変遷と通達」ぎょうせい
- 塩野宏(2013)『行政法Ⅰ[第5版補訂版]行政法総論』有斐閣
- 静岡県新世紀創造計画(1995-2004)静岡県
- 下山憲治(2006)「法学セミナーNO.614」日本評論社
- 高橋滋(2018)『行政法第2版』弘文堂
- 道路法令研究会(1994)『道路法逐条解説』大成出版社
- 都市計画法制研究会(1991)『逐条問答 都市計画法の運用』ぎょうせい
- 中村英樹・大口敬(2011)「性能照査型道路計画設計の導入に向けて」土木学会論文集 D3(土木計画学) Vol.67, No.3, 土木学会
- 西尾勝(1972)「行政と計画—その問題状況の素顔」日本行政学会編『年報行政研究 9 行政計画の理論と実際』勁草書房
- 西谷剛(2003)『実定行政計画法—プランニングと法』有斐閣
- 日本道路協会(1983)『道路構造令の解説と運用』日本道路協会
- 原田尚彦(2011)『行政法要論』有斐閣
- 日野辰也(2012)「都市計画と裁量審査」『行政判例百選Ⅰ第6版』有斐閣
- 前田雅子(2007)「公共事業と都市計画—都市施設の整備事業計画を中心として」芝池義一、見上崇洋、曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』日本評論社
- 日置雅晴(2007)「伊東市道路事件—行政裁量(計画調査手法)柳沢厚、野口和雄、日置雅晴編著『自治体都市計画の最前線』
- 平成2年度全国道路交通情勢調査報告書
- 平成6年度道路交通センサス報告書・静岡県
- 平成9年年度道路交通センサス報告書・静岡県
- 平成11年年度道路交通センサス報告書・静岡県
- 平成17年年度道路交通センサス報告書・静岡県
- 平成22年度道路交通センサス報告書・静岡県
- 平成27年年度全国道路・街路交通情勢調査・静岡県
- 法務省訟務局行政訴訟第一課職員(1995)『判例概説 都市計画法』
- 宮田三郎(1984)『行政計画法 現代行政法学全集④』ぎょうせい
- 武藤博己(2008)『行政学叢書 10 道路行政』東京大学出版会
- 室井力(1981)『現代行政法入門(1)』法律文化社
- 森田緯之(2011)「『道路構造令の解説と運用』にみる日本の道路計画・設計思想の変遷」土木学会論文集 D3(土木計画学) Vol.67, No.3, 土木学会

〔参考資料（筆者撮影）〕

停車帯 1.5mの都市計画道路（静岡県内） 都市計画道路伊東大仁線（県道）の現況

